

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico



Universidade de Brasília

Reitora : Márcia Abrahão Moura
Vice-Reitor : Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora : Germana Henriques Pereira

Conselho editorial : Germana Henriques Pereira
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Izabela Costa Brochado
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Verônica Moreira Amado

Volume 9

O Direito Achado na Rua

Introdução crítica ao Direito Urbanístico

Organizadoras e organizadores

José Geraldo de Sousa Junior
Nelson Saule Junior
Adriana Nogueira Vieira Lima
Henrique Botelho Frota
Karoline Ferreira Martins
Lígia Maria S. Melo de Casimiro
Marcelo Eibs Cafrune
Marcelo Leão
Mariana Levy Piza Fontes
Rodrigo Faria G. Iacovini
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



UnB

Coordenadora de produção editorial : Equipe editorial
: Luciana Lins Camello Galvão
Revisão : Jeane Antonio Pedrozo
Projeto gráfico e capa : Cláudia Dias
Ilustrações : Nazareno Afonso

© 2019 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,
CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação
poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem
a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I61 Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /
 organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior
 ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.
 495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.
CDU 34:711(81)

Impresso no Brasil

Sumário

PARTE I

O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

Apresentação ————— 16

Nota ao prefácio ————— 22

Prefácio: Introdução ao Direito ————— 24

Roberto Lyra Filho

Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab ——— 30

Boaventura de Sousa Santos

CAPÍTULO 1 ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 2 ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

Eduardo Xavier Lemos

CAPÍTULO 3 ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen

CAPÍTULO 4 ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa

CAPÍTULO 5 ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf

CAPÍTULO 6 ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e

Maria José Andrade de Souza

CAPÍTULO 7	108
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
CAPÍTULO 8	116
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
CAPÍTULO 9	123
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
CAPÍTULO 10	130
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
CAPÍTULO 11	136
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
CAPÍTULO 12	144
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
CAPÍTULO 13	153
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

PARTE II

O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

Henrique Botelho Frota

CAPÍTULO 15 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

CAPÍTULO 16 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

Daniel Gaio

CAPÍTULO 17 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

Rafael Soares Gonçalves

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

CAPÍTULO 18 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior

CAPÍTULO 19 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

Lauro Gurgel de Brito

CAPÍTULO 20 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte

CAPÍTULO 21 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

Álison Rafael de Sousa Lopes

CAPÍTULO 22 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

Vanessa Pugliese

CAPÍTULO 23 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen

CAPÍTULO 24 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

Leonardo Fiusa Wanderley

CAPÍTULO 25 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior

CAPÍTULO 26 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa

CAPÍTULO 27 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

Maiara Auck

CAPÍTULO 28 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,

Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza

CAPÍTULO 29 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller

CAPÍTULO 30 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi

CAPÍTULO 31 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

Tadeu Luciano Siqueira Andrade

CAPÍTULO 32 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e

Maura Sabrina Alves do Carmo

CAPÍTULO 33 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e

Thaianna de Souza Valverde

CAPÍTULO 34 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

Priscila Paz Godoy

CAPÍTULO 35 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges

CAPÍTULO 36 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

CAPÍTULO 37 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira

PARTE IV

O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

CAPÍTULO 38 **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira

CAPÍTULO 39 **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira

CAPÍTULO 40 **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

Mariana Levy Piza Fontes

CAPÍTULO 41 **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

Raúl Márquez Porras

CAPÍTULO 42 **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima

CAPÍTULO 43 **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

Patricia de Menezes Cardoso

CAPÍTULO 44 **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides

CAPÍTULO 45 **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

Nair Heloisa Bicalho de Sousa

CAPÍTULO 46 _____ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca

CAPÍTULO 47 _____ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo

CAPÍTULO 48 _____ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia

CAPÍTULO 49 _____ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

Paulo Somlanyi Romeiro

CAPÍTULO 50 _____ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e

Fórum Nacional de Reforma Urbana

PARTE V

RETRATOS DA PRODUÇÃO
SOCIAL DO DIREITO
URBANÍSTICO

O Direito Urbanístico achado na rua _____ 453

**Sobre os autores, as autoras, os
organizadores e as organizadoras** _____ 483

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)¹ é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

¹ Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)¹ representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

¹ Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



PARTE III

Estratégias de atuação para
concretização do Direito
Urbanístico no Brasil

Capítulo 37

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

Assis da Costa Oliveira
Isabella Cristina Lunelli
Renata Carolina Corrêa Vieira

1. Introdução

O processo histórico de expansão do espaço urbano é marcado por uma dupla afetação aos povos indígenas: por um lado, produziu a espoliação de territórios étnicos, com o avanço da urbanização; por outro, gerou a invisibilidade identitária dos indígenas nas cidades, com base na ideia da cidade como um não-lugar para os povos indígenas, em que suas presenças geraria a perda de suas identidades e direitos indígenas. Esta análise histórica precisa ser contextualizada com fluxos de migração de sujeitos e grupos indígenas, cujos dados demográficos demonstram uma presença relevante em muitas cidades, principalmente nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil. Este panorama sociodemográfico é a base introdutória da discussão que pretendemos traçar no presente artigo, objetivando compreender como os povos indígenas tem reivindicado a garantia do bem viver a cidade e, com isso, as reivindicações por acesso a direitos e formas de tratamento que respeitem o marcador étnico-cultural indígena. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, buscaremos debater: (1) a relação histórica e atual dos povos indígenas com o espaço urbano, e as tendências de fluxos migratórios; (2) a percepção do Bem Viver como aspecto que ressignifica a política urbanística e o direito à cidade; (3) as reivindicações dos povos indígenas no Brasil relacionadas à presença e convivência no espaço urbano, e como se pode construir relações e problematizações com os instrumentos político-normativos do Direito Urbanístico no Brasil.

A expansão da urbanização é um processo histórico de afetação aos povos indígenas. Se, por um lado, a invisibilidade, a espoliação e a negação das identidades (e particularidades) culturais desses povos são vetores constantes que atuam na deslegitimação do espaço urbano como um território possível; por outro, compreender como os povos indígenas tem reivindicado formas de ressignificação do direito à

cidade, não apenas pautando o respeito às suas garantias constitucionais étnico-culturais, mas, sobretudo, na defesa dos espaços públicos como campos de participação social e avanços democráticos.

O protagonismo dos povos indígenas e sua participação ativa no processo de construção de um planejamento urbanístico mais emancipatório encontram na perspectiva teórica e prática de O Direito Achado na Rua (ODAnR) os fundamentos para compreender e refletir sobre a atuação político-jurídica deste sujeito coletivo de direito (SOUSA JUNIOR, 2017). Como marco teórico no desenvolvimento deste artigo – e com base em uma pesquisa bibliográfica e documental –, ODAnR traça os caminhos para se pensar as lutas dos povos indígenas pelo bem viver a cidade no Brasil.

2. Povos indígenas e espaço urbano: enredos coloniais de produção do “não lugar” e de disputas sociojurídicas

A formação histórica das cidades no Brasil, assim como na América Latina, está diretamente relacionada às condições de tratamento direcionadas aos povos indígenas no processo de invasão colonial nos territórios ameríndios.

Por um lado, o surgimento e a expansão do espaço urbano ocorreu às custas da espoliação de territórios étnicos, ou de políticas de aldeamento e fixação forçada de povos indígenas cujos aglomerados sociais geraram, com o tempo, a formação de centros urbanos. No caso dos territórios étnicos, a posse fática dos povos indígenas foi, via de regra, negada pelos interesses coloniais de controle político-financeiro dos territórios e pelas manipulações jurídicas para a escrituração da propriedade em nome de pessoas não indígenas. Isso foi incrementado pelo discurso de modernização da sociedade brasileira, que vigorou a partir do final do século XIX, no qual a política de urbanização do território tornou-se um imperativo de civilidade moral dos sujeitos e, portanto, de criminalização e expulsão dos grupos tidos por desviados dos “bons costumes”, como indígenas, negros e classes populares.

Por outro lado, o discurso colonial de representação da alteridade indígena sempre forjou um ideal de “bom selvagem” ligado aos aspectos da natureza e do campo, que vinculava as ideias de culturas e modos de vida indígenas à manutenção de aspectos civilizatórios que eram e ainda são vistos como a antítese, sempre hierarquicamente inferior, do repertório de elementos que caracterizam a vida na cidade. E mais, esta ideologia colonial fez e ainda faz com que os sujeitos e os povos indígenas que vivem na cidade tenham invisibilizadas ou discriminadas as suas diferenças étnico-culturais, e residam, em geral, nos bairros ou espaços geográficos de maior precariedade socioeconômica, tendo, muitas vezes, que omitir suas identidades étnicas para sobreviver às condições adversas de moradia e convivência social no espaço urbano.

Portanto, a relação dos povos indígenas com o espaço urbano sempre foi marcada por esta dupla condição da colonialidade do poder de produção da cidade como um não lugar¹ dos povos indígenas.

¹ É do antropólogo francês Marc Augé a ideia da cidade como um não lugar. Para o autor, distinto do lugar antropológico, “que pode se definir como identitário, relacional e histórico”, o não lugar são espaços transitórios, individuais (e por isso solitários), “que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico” (1994, p. 73).

O não lugar representa a disjunção que a colonialidade provoca entre os polos do território e da identidade quando ocorre a quebra (ou o desvio) do padrão instituído de ser indígena, cuja consequência não é somente a alegação de perda da cultura ou identidade indígena pelo simples fato de viver na cidade, mas a de desqualificação dos indivíduos e dos povos como sujeitos de direitos diferenciados e, portanto, de tratamento assimilacionista de suas cidadanias e obrigações socioestatais. Em termos práticos, da dificuldade do Estado em conceber políticas públicas diferenciadas aos povos indígenas no espaço urbano, incluindo a dimensão do planejamento urbano.

No entanto, os movimentos migratórios e os dados demográficos dos povos indígenas têm asseverado a importância, cada vez maior, de rediscutir os parâmetros sociojurídicos dessas relações e condições históricas de ser indígena na cidade, conjugado ao crescimento populacional dos povos indígenas.

A população indígena no Brasil, computada em 294.131 pessoas, em 1991, saltou para 734.127 pessoas no Censo do ano 2000, ou seja, uma taxa de crescimento anual de 10,8%, e no Censo de 2010 chegou a 896.917 pessoas, uma taxa de crescimento anual mais baixa, de 1,1%. Porém, se no Censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a quantidade de indígenas que viviam em áreas urbanas tornou-se maior do que os que vivem em áreas rurais, na exata proporção de 52,2% para 47,8%; já no Censo de 2010 do IBGE houve um movimento oposto, com a identificação de que, da população indígena, “36,2% residiam na área urbana e 63,8% na rural. Enquanto na área urbana a Região Sudeste deteve o maior percentual de indígenas (80%), a Região Norte, com 82%, foi o maior percentual da área rural” (IBGE, 2012, p. 54).

A distribuição desses habitantes está organizada por duas equações sociojurídicas: por um lado, nas regiões com maior quantidade de terras indígenas demarcadas, basicamente Norte e Centro-Oeste, a população indígena é majoritariamente rural, enquanto no Sudeste e Nordeste, sobretudo, tornou-se predominantemente urbana, ligada às dificuldades de reconhecimento territorial; mas, não somente isso, pois mesmo onde há o reconhecimento territorial, a precariedade do acesso a bens e serviços, sobretudo os relacionados à educação, à saúde e à geração de renda, além das ameaças externas à segurança e à sustentabilidade dos territórios, tem gerado o impulsionamento da migração – permanente ou pendular – de indivíduos e famílias indígenas para a cidade, como reflexo da busca (e da luta) pela melhoria das condições de vida.

Por certo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o desafio se tornou ainda maior, pois o fato de os indígenas viverem ou não em territórios étnicos, portanto, estarem no espaço urbano, não pode prejudicar o reconhecimento de suas identidades étnicas e, com isso, a garantia de acesso aos seus direitos a partir de uma perspectiva culturalmente adequada, isto é, reconhecendo que suas especificidades exigem modos diferenciados de atendimento de suas demandas.

Por isso, a problematização sobre os fatores que geram a migração indígena para o espaço urbano deve responder à questão da garantia dos direitos indígenas em qualquer território a que venham a viver estes povos. E, sobretudo, no desafio de como conceber o planejamento e o desenvolvimento urbano desde a perspectiva da presença indígena e das implicações sociojurídicas que isso acarreta à descolonização das cidades e dos instrumentos sociojurídicos que regulamentam o modo de vida nelas.

3. A territorialidade urbana dos povos indígenas: o bem viver na resignificação do direito à cidade

A constante expropriação da população e a desterritorialização perpetradas pela mobilidade das forças produtivas dos centros urbanos tendem a impor uma perda de identidades étnicas. Afastando-se dessa ideia da cidade como um não lugar, a presença indígena nos espaços urbanos não somente reforça a intensidade e vivacidade da identidade étnicas, como traz uma série de deveres ao poder público para a garantia, proteção e exercício dos direitos coletivos a eles reconhecidos.

No entanto, para além do acesso e execução de políticas públicas culturalmente adequadas, há outro fator que também incide sobre a gestão do espaço público e que guarda estrita relação com a política urbanística. Trata-se da territorialização das cidades pelos povos indígenas e as implicações que suas formas de organização próprias trazem na resignificação do direito à cidade.

Independentemente de processos migratórios a que estejam sujeitos, da incorporação de suas terras tradicionais no perímetro urbano ou, ainda, de uma sobrevivência temporária no contexto urbano para acesso a políticas públicas, o espaço urbano também é passivo de territorialização pelos povos indígenas. Isto é, sob o espaço urbano não apenas recai “o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território” (ANDRADE, 1995, p. 20) – chamado de territorialização – como também implica na sua apropriação, concreta ou abstrata, pelos povos indígenas.

Como explica Gersen Baniwa (2006, p. 100), “território é condição para a vida dos povos indígenas, não somente no sentido de um bem material ou fator de produção, mas como o ambiente em que se desenvolvem todas as formas de vida” e representa todo “o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possibilidade e o sentido da vida individual e coletiva”. Por isso, neste pluriverso epistemológico – em que a própria dimensão constitutiva do conceito de território é ampliada – é por meio do processo subjetivo de conscientização e de apropriação, concreta ou abstrata, do espaço urbano que a cidade passa a ser compreendida, também, como um território para os povos indígenas.

É interessante considerar que, nesse processo de territorialização das cidades, enquanto área de manifestações culturais próprias dos povos indígenas, estas passam a adquirir dimensões simbólicas e materiais locais que não devem ser ignorados no planejamento e no desenvolvimento urbano, sob pena de incorrer na violação de direitos humanos. A exemplo desse simbolismo cosmológico decorrente da relação com o território, está o reconhecimento da relação interdependente entre as formas de organização de vida coletiva dos povos indígenas com a natureza como condição para a sua reprodução física, cultural e, inclusive, espiritual. Nesse sentido, a territorialidade urbana dos povos indígenas gera uma resignificação tanto das políticas urbanísticas, quanto do direito à cidade.

Diante disso, Mario Rodríguez Ibáñez (2016, p. 321) nos propõe refletir sobre o bem viver² desde os contextos urbanos. Ainda que não seja um “modelo a ser seguido”, o bem viver “nos desafia a

² O bem viver “não é um modelo ou um projeto delimitado, e sim de um sentido que exige capacidade de construir, inventar, criar e permitir a germinação do existente, que reconfigura a dominação de outros horizontes. Não é possível sem diversidade e pluralidade. Por isso, não permite falar de um modelo a ser seguido” (RODRIGUEZ IBÁÑEZ, 2016, p. 321).

repensar nossas maneiras de nos relacionar entre seres humanos com a natureza” colocando-o como “um horizonte de sentido, um indicativo de que é possível transitar para outros modos de vida e formas civilizatórias que nos permitam sair da armadilha da modernidade e do desenvolvimento hegemônico”.

A ressignificação do espaço urbano, que coloca o solo e o reordenamento territorial em disputa, também traz outra percepção sobre as formas de habitar e se relacionar com os espaços públicos urbanos. O distanciamento da relação de dependência com os ciclos da natureza nos espaços urbanos, bem como a oposição entre o rural e a cidade, instaurou um simbolismo dominante, uma lógica a ser superada: de que o processo de modernização e civilização da população só é vivido diante do afastamento destes fatores e da ampliação das dicotomias. A ressignificação da cidade passa, portanto, pela percepção de vê-la como continuidade e reciprocidade complementar com o rural, “não como separação e distância”; intensificado a relação e o conhecimento sobre e com a natureza.

Explica Lefebvre (2001, p. 117-118) que “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais”. O direito à cidade, resume o autor, “só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”. Como proposta de ressignificação e reconfiguração da política urbanística, o horizonte do bem viver delinea-se como “exercício do direito à cidade – a outra cidade”, que nos põe a pensar outros modos de vida e de convivência, e nos propõe a alterar a estratificação e a segregação que consolidam o modelo colonial de cidade.

4. Caminhos para o bem viver: a experiência do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira como instrumento de democratização do espaço urbano

Entre os instrumentos de ressignificação e reconfiguração da política urbanística, o plano diretor nasce com a missão de solucionar o caos urbano após um período de intensa urbanização da sociedade brasileira. Segundo Fontes (2010), a partir da consolidação do plano diretor na Constituição Federal de 1988, e sua consagração como principal instrumento de cumprimento da função social da propriedade urbana, emerge a possibilidade de um planejamento urbano que incorpora a dimensão política e democrática, capaz de explicitar os conflitos de interesses existentes na cidade e estabelecer pactos territoriais e consensos na construção de cidades mais justas.

Nesse contexto, novas experiências de planejamento territorial passam a ser construídas com a finalidade de pensar o espaço urbano *desde e a partir* dos anseios da comunidade local. Para José Geraldo de Sousa Junior (2015), estes novos grupos sociais, agrupados enquanto sujeitos coletivos de direito, tornam-se agentes capazes de elaborar um projeto político de transformação social, na qual o Direito pode ocorrer a partir de uma perspectiva emancipatória. Enquanto vivenciam o seu próprio modo de vida e suas práticas rotineiras, desenvolvem práticas sociais criadoras de direito, estabelecendo novas categorias jurídicas que estruturam relações solidárias de uma sociedade alternativa que superem as condições de espoliação e de opressão.

É o caso do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira (Lei nº 209, de 21 de novembro de 2006), cujo processo de construção foi permeado por intensa participação dos povos indígenas, com a finalidade de pensar a cidade a partir da sua diversidade étnica-cultural.

O município de São Gabriel da Cachoeira possui cerca de 45 mil habitantes, segundo estimativas do IBGE (2017), contando com 23 etnias distintas, falantes de 20 línguas. Embora seja um município com maior área rural – existem cerca de 550 comunidades dentro e fora das terras indígenas –, a população urbana de São Gabriel da Cachoeira aumentou de 10,03%, em 1970, para 41,32%, em 2000 (FONTES, 2010). A gestão territorial do município é um desafio que se impõe diante da especificidade étnico-cultural da região. Cerca de 90% do seu território é terra indígena demarcada, além de ser faixa de fronteira com a Venezuela e a Colômbia.

A elaboração do plano diretor da cidade de São Gabriel teve como papel central do debate político e jurídico a questão de como compatibilizar a gestão do território com o papel do Estado e usos, costumes e tradições dos povos indígenas, a partir das diretrizes gerais da política urbana de assegurar a necessidade dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento econômico.

A Lei Municipal nº 209/2006, que aprovou o plano diretor do município, enfrentou os conflitos jurídico-urbanísticos, indicando investimentos prioritários em políticas setoriais, como, por exemplo, investimento em programa de sinalização urbana que respeite as línguas indígenas cooficiais do município (artigo 10, inciso II).³

No ordenamento territorial, destaca-se a criação de macrozonas e zonas especiais. Ao regular a macrozona das terras indígenas, o plano diretor determina que “os planos, políticas, projetos, obras ou programas realizados na macrozona de terras indígenas deverão ser precedidos de consulta prévia a esses povos, com procedimentos próprios e através de suas instituições representativas (artigo 89)” (*apud* FONTES, 2010, p. 91), em sintonia com o que prevê o artigo 6º da Convenção 169 da OIT.

Adotou-se um sistema descentralizado de planejamento e gestão territorial, em que foi garantida a participação popular na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, por meio de: criação do conselho municipal de desenvolvimento territorial; audiências públicas; assembleias territoriais; consultas públicas; iniciativa popular de projetos de lei; e acordos de convivência. Nesse ponto, observa-se que o plano diretor atende as demandas dos povos indígenas apresentadas na I Conferência Nacional de Política Indigenista, em 2015, especificamente

que o Estado garanta [...] a participação dos indígenas, de suas organizações representativas, lideranças tradicionais e representantes escolhidos em assembleia por suas comunidades nos espaços municipais, estaduais, nacionais e internacionais, na avaliação, monitoramento, formulação, discussão, tomada de decisão e execução das políticas públicas. (FUNAI, 2016).

Foi privilegiada a experiência das organizações indígenas na configuração de novos mecanismos de gestão por meio da criação de regiões administrativas, conselhos regionais, planos diretores regionais e assembleias regionais de política territorial, considerando as peculiaridades étnicas e culturais

³ As línguas oficiais de São Gabriel da Cachoeira são: tukano, baniwa, nheengatu e português.

do local. As regiões administrativas, em sua maioria, com exceção da região denominada Tawa, que engloba a sede do município, estão divididas segundo o mesmo critério da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), reconhecendo-se o contexto étnico-cultural, bem como as calhas dos rios, assim respeitando a diversidade da região.

O processo de construção do plano diretor permitiu a participação ampla, em todas as etapas, dos diversos atores no diálogo sobre os novos rumos do desenvolvimento urbano, com destaque à participação dos povos indígenas, por meio da FOIRN, na representação das reivindicações das diversas etnias que habitam a região, garantindo-se, inclusive, a tradução dos debates nas línguas indígenas (FONTES, 2010).

5. Considerações finais

Os aspectos político-ideológicos da cidade como não lugar para os povos indígenas ainda operam na prática social e no planejamento urbano, porém cada vez mais confrontadas pelos aportes dos direitos indígenas, da mobilização social das organizações indígenas e de experiências institucionais de construção de mecanismos mais adequados de estruturação do bem viver a cidade, a partir de uma nova concepção de planejamento e desenvolvimento urbano.

Para tanto, a participação dos povos indígenas torna-se crucial para a abertura de espaços de rediscussão da espinha dorsal do plano diretor, objetivando compatibilizar a organização do espaço urbano com outros saberes e outras lógicas de territorialidade, de forma a entreabrir caminhos para a harmonia entre a vida urbana e o meio ambiente, entre o viver na cidade e a compreensão holística da vida em sociedade.

A luta dos povos indígenas pelo bem viver a cidade no Brasil encontra, portanto, amparo na concepção teórica e na *práxis* de O Direito Achado na Rua, para o qual a concepção de um direito à cidade se dá pelo viés transformador do espaço público, com o objetivo de promover uma cultura de cidadania e de participação democrática (SOUSA JUNIOR, 2015).

Como um dos instrumentos da política urbana, verifica-se que o plano diretor assume o papel de um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, prevendo a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios.

A partir da realidade concreta do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, o componente da diversidade étnico-cultural no processo participativo ressignificou as normas gerais do Estatuto da Cidade e a questão cultural tornou-se um desafio estrutural ao estudo e ao exercício do Direito Urbanístico.

Em que pese o reconhecimento do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira como um instrumento que se abre a ressignificação do espaço urbano a partir das reivindicações da comunidade local, a sua análise não se esgota nos elementos normativos e formais, devendo ser observado, em estudos futuros, se o mesmo goza de eficácia social, isto é, se, após a sua criação, os mecanismos e instrumentos urbanísticos previstos estão sendo implementados para a promoção da justiça social e do bem viver dos povos indígenas habitantes do município.

Referências

ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

AUGÉ, Marc. *Não-lugares*: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Tradução Maria Lucia Pereira. Campinas, SP: Papirus, 1994.

FONTES, Mariana Levy Piza. *Planos diretores no Brasil*: um estudo de caso. 128f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), área de concentração Direito Urbanístico – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). *I Conferência Nacional de Política Indigenista* - Propostas priorizadas pela Plenária Final. Brasília: FUNAI, 2016. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2016/doc/propos_tasurgentesnovo.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Os indígenas no Censo Demográfico 2010 primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2017*. Brasília, IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/sao-gabriel-da-cachoeira/panorama>. Acesso em: 12 nov. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCIANO, Gersem dos Santos. *O Índio Brasileiro*: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

RODRIGUEZ IBÁÑEZ, Mario. Resignificando a cidade colonial e extrativista: bem viver a partir de contextos urbanos. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (orgs.). *Descolonizar o imaginário*: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Tradução Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *O Direito Achado na Rua*: Concepção e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Concepção e prática do O Direito Achado na Rua*: plataforma para um Direito Emancipatório. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. Brasília, p. 145-158, abr./jun. 2017.